



SEMINARIO INTERNACIONAL GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y PELIGROSOS, SIGLO XXI

LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO COMO OPERADOR DE LOS SERVICIOS DE ASEO URBANO

Gabriel Hernán Ocampo Mejía
Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P. –EMAS-

Resumen

La participación del sector privado en los procesos de transformación de las empresas de los servicios públicos domiciliarios ha sido estigmatizada a tal punto, que en muchas ocasiones se desecha la posibilidad de acceder a capitales frescos, con el argumento simplista de que se elevan las tarifas, se desmejora la calidad del servicio, o peor aún, se esgrime un falso sentimiento nacionalista y se dice que se puede violar la soberanía nacional.

En el caso de la Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P.-EMAS-, como operadora del servicio en la ciudad de Manizales y en seis ciudades más del país y que además vende servicios a otros diez municipios, se demuestra claramente que la combinación de esfuerzos puede llegar a dar un excelente resultado.

No se puede ni debe pensar de una manera egoísta al analizar la posibilidad de permitir el ingreso de capital privado con el ánimo de sacar adelante una empresa de servicios públicos y poder así ampliar la cobertura del servicio, con una buena calidad y a unos costos razonables.

Texto de la Ponencia

Antecedentes

Tradicionalmente la prestación del servicio público domiciliario de aseo en las ciudades grandes o pequeñas se ejercía por parte del estado, ya fuera directamente por la alcaldía o por empresas delegadas para realizar esta función.

Vale recordar la forma en que se operaba en la mayoría de las ciudades del país y que todavía es la manera de operar también en la mayoría de las poblaciones que aún prestan de manera directa el servicio de aseo:

- Normalmente no se cuenta con un presupuesto adecuado: esto conlleva a que las entidades prestadoras del servicio funcionen de una manera deficiente, lo que se traduce entre otras cosas en un servicio de baja calidad.
- No existe continuidad de los directores de las entidades que prestan el servicio: esto no sería ningún inconveniente si se tuvieran políticas de estado y no de gobierno, al no darse esta situación, cada vez que es cambiada la persona responsable de la prestación del servicio también cambian los objetivos de la empresa o de la entidad, lo que genera caos en la prestación del servicio.
- Se negocian convenciones colectivas sin ningún tipo de objetividad: fue muy común, y aún todavía lo es, que las administraciones de las entidades estatales negocien convenciones colectivas en las que se dan gran cantidad de prebendas que no tienen ningún tipo de sustento económico ya que no consultan la realidad

financiera de las entidades operadoras, esto también ha llevado a que el servicio se deteriore en la medida que no se tiene presupuesto suficiente para los insumos necesarios para la prestación del servicio, para la operación normal de la entidad e incluso en muchas ocasiones ni siquiera para pagar los salarios y las prebendas concedidas. Adicionalmente, en una gran mayoría de estas convenciones, prácticamente se permite que se coadministre la entidad, se protege al mal trabajador, etc. Es muy normal que a través de estos mecanismos nunca se busque la prestación de un servicio de buena calidad, sino más bien la satisfacción individual de un grupo de personas que no tiene ninguna visión sobre el futuro de una entidad.

- No se cuenta con estructuras tarifarias adecuadas, lo que también ha llevado a que muchas empresas fracasen no solo en el aspecto financiero sino en la prestación del servicio. Esto es muy normal que suceda y sobre todo en las tarifas del sector de saneamiento básico sin que nadie piense que esto puede llegar al traste con una entidad que preste un servicio en esas condiciones.
- Muchas de las entidades que prestan servicios públicos se han convertido en fortines de burocracia, generándose altos costos para las empresas ya que la mayoría de las personas empleadas en exceso son ubicadas en cargos administrativos que no le generan ninguna rentabilidad a las empresas, ya sea desde el punto de vista financiero o de calidad del servicio suministrado.

Posibilidades ofrecidas por la Ley

Consideraciones iniciales

Con la expedición de la Ley 142 se abrieron las posibilidades para que los municipios entren a solucionar los problemas que se tienen en la prestación del servicio públicos domiciliario de aseo. Sin embargo estas posibilidades no han sido explotadas y más bien solo se ha tratado de cumplir con lo determinado por la ley sin tener consideración de la calidad del servicio o la condición financiera de la empresa.

Si analizamos el porque no se han aprovechado las posibilidades que ofrece la Ley 142 nos encontramos varios aspectos así:

- Se piensa que si se privatiza el servicio solo se traduce en aumento de tarifas. Este es un sentimiento prácticamente generalizado, el cual es esgrimido por los detractores de la Ley. Es una teoría completamente falsa, pues un inversionista privado al invertir busca mantener su mercado y si se dan alzas de tarifas de una manera desmesurada, seguramente se tendrá una reacción adversa de los clientes, pudiéndose llegar a perderlos. Dicho lo anterior en términos coloquiales el sector privado no sacrifica la gallina de los huevos de oro, sino que alimenta un mercado y negocio que puede ser bueno a corto mediano y largo plazo.
- La misma ley permite solo cumplirla a medias. Desgraciadamente podemos ver como muchas entidades estatales que prestan el servicio público domiciliario de aseo, que viene generando enormes pérdidas y que adicionalmente no entregan un servicio de buenas características, aprovecha las circunstancias que da la Ley 142 y solo hacen una transformación que puede ser considerada un maquillaje, pues se continúa con los mismos vicios de forma y de fondo, sin que ni siquiera se entre a tratar de corregir en algo con el fin de mejorar la situación que viven estas empresas.
- Se le tiene temor a la reacción sindical. Lastimosamente la gran mayoría de las organizaciones sindicales del país piensan que la mejor forma de obtener prebendas para sus asociados es prácticamente acabando con la entidad en la que laboran. Esto nos ha llevado a que, cuando se plantea una transformación de una empresa en la que se busca mejorar la situación de la misma, que el usuario o cliente reciba un servicio de mejor calidad con un mejor trato, inmediatamente la organización sindical salga al paso a afirmar que lo que se pretende es acabar con la clase trabajadora, que lo que se busca es desmejorar sus condiciones, etc.. Cuando esto se da, empiezan las marchas, los mítines, la desinformación a la ciudadanía y se empieza a lograr a

poyo de ciertos sectores de la población a los cuales por falta de conocimiento es muy fácil crearles un falso concepto del ingreso del capital privado a la prestación de un servicio público. Para contrarrestar esta situación es necesario educar a la población, a través de todos los medios que tenga a su alcance el Estado, es necesario realizar foros abiertos a toda la comunidad, pero teniendo siempre el cuidado de no permitir que estos sean manejados a su antojo por sectores que solo buscan torpedear el proceso.

- La clase política tiene temor de perder su influencia sobre las empresas que se transformen. No podemos negar que en nuestro País la enorme mayoría de las empresas de servicios públicos son manejadas con un criterio politiquero, sin importar para nada el buen funcionamiento de la entidad o que los usuarios reciban un servicio de buenas características. Ante esta situación es necesario convencer a los grupos políticos dominantes en el lugar donde la empresa presta el servicio para mostrarle las bondades del proceso, los beneficios que puede recibir la población y los beneficios que puede recibir una administración al tener un servicio de buena calidad, a precios razonables y que puede llegar incluso a generarle dineros adicionales al municipio.
- Se esgrimen falsos nacionalismos a la hora de enfrentar la posibilidad de que el capital privado ingrese a la prestación del servicio público. Es una práctica normal sacar a relucir el argumento de que son las exigencias del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, avalados por el gobierno títere de X o Y persona, que se esta entregando la soberanía nacional a los grandes capitales extranjeros, los cuales solo tienen intensiones neoliberales de capitalistas salvajes. Cuando esto se hace no se esta en ningún momento violentando la soberanía nacional, por el contrario cuando una comunidad logra satisfacer sus necesidades básicas, mejora su condición de vida y puede perfectamente reforzar más su nacionalismo, pues es completamente ilógico que se pretenda generar nacionalismo pauperizando aún mas la población, haciéndola tener unos servicios públicos básicos de mala calidad a altísimos costos.
- Los costos de prestación de un servicio tienen que salir de alguna parte. Nunca se analiza el hecho de que el dinero para prestar un servicio que es facturado a costos por debajo de los reales tiene finalmente que ser pagado por la población de alguna manera, aunque no se realice de manera directa, pues no necesariamente se refleja en la factura, pero sí es necesario que el estado entregue los dineros para el servicio, pues si no es vía tarifa que se consigan entonces será de los impuestos que se cobren a los ciudadanos que se obtengan los dineros para poder prestar un servicio, aunque este sea al menos con unas mínimas condiciones técnicas.

Formas de negocio

La ley 142 de 1.994 nos permite varias formas de que el capital privado entre a formar parte del grupo de prestadores del servicio público domiciliario de aseo. A continuación analizaré las ventajas y las desventajas de cada una de las diferentes opciones que se permiten para que el sector privado participe en la prestación del servicio público domiciliario de aseo en un municipio cualquiera del país.

- Que sea el municipio el que contrate con un privado la prestación del servicio. Considero que es la opción menos buena en el sentido de que el municipio continúa con los problemas generados por la facturación del servicio. Se puede continuar con los problemas financieros que se tienen por parte de las administraciones de las entidades contratantes o del mismo municipio, pues normalmente no se modifican de manera efectiva las tarifas por los temores que enuncie atrás. Otro inconveniente es que es necesario que los contratos se realicen por un término no menor de cinco años, con el fin de que la empresa contratante pueda amortizar adecuadamente el valor de los vehículos recolectores con los que prestará el servicio, esta es una situación necesaria pues de lo contrario los costos de operación se incrementan de una manera considerable en la medida que se disminuya el período de amortización; normalmente a las administraciones municipales, o a las entidades responsables de la prestación del servicio público, no les llama mucho la atención contratos con plazos de ejecución tan largos. En cuanto a las ventajas, podemos indicar que la empresa privada que entre a prestar el servicio debe hacerlo con una calidad bastante alta pues de lo contrario el municipio o la empresa

contratante que tenga una buena interventoría puede dar por terminado el contrato con una relativa facilidad. Esta primera opción es bastante útil para municipios pequeños que tengan únicamente los estratos uno, dos, tres y cuatro de la población, o que los estratos cinco y seis y el sector comercial e industrial sea tan pequeño que los sobrepagos que se puedan aplicar sea ínfimos comparados con los subsidios que es necesario aportar para poder prestar un servicio de una calidad aceptable. Si se puede afirmar que esta opción es indudablemente mas barata para el municipio comparada con la prestación del servicio de una manera directa por parte de el, siempre y cuando la contratación se efectúe de una manera adecuada y transparente y como lo afirme si se da a un plazo adecuado.

- Conformación de una empresa para la prestación del servicio público domiciliario de aseo. Aquí es necesario que consideremos las cuatro opciones que permite la Ley 142 así:
 1. Conformar una empresa oficial o transforma una entidad existente en una empresa industrial y comercial del estado para la prestación del servicio público domiciliario de aseo. Esta opción es la que considero es una de las formas que la misma Ley permite para digámoslo así, eludir las obligaciones que determina la Ley, y digo eludir por que podemos ver infinidad de ejemplos de transformaciones que solo se dieron en el papel y que continuaron con los mismos problemas en la prestación del servicio tanto en lo técnico como en lo económico; esto sin desconocer que hay algunas empresas de este tipo que manejan de manera exitosa la prestación del servicio y que pueden incluso generar rendimientos de tipo económico con un servicio de buena calidad, pero indudablemente estas son la excepciones que confirman la regla.
 2. Conformar una empresa de economía mixta para la prestación del servicio. Se podría considerar como una opción intermedia, dado que al tener el estado mas del 50% del capital accionario se pueden presentar los problemas que enuncie anteriormente. Sin embargo, existe la posibilidad de realizar antes de la conformación de la sociedad, un acuerdo de accionistas que permita que el manejo de la empresa quede en algunos de los accionistas privados y así poderle dar una mayor agilidad a la administración de la empresa y también lograr que se preste un servicio de buenas características técnicas a una tarifa accesible a toda la población. Desafortunadamente esta opción es un poco difícil de manejar dado que a los mandatarios locales o los directores de las entidades que convocan la conformación de la sociedad no les interesa, en la mayoría de las ocasiones, perder el control de la empresa y mas aún teniendo en cuenta que la mayoría del capital accionario esta en manos del estado. Si el acuerdo de accionistas no se da, es poco probable que el sector privado invierta en una sociedad de este tipo dado el alto riesgo de capital que implica esta figura.
 3. Constituir una empresa de tipo privada para la prestación del servicio. Vale recordar que la Ley 142 de 1.994 define como empresa de servicios públicos privada “aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a los particulares...”, esta opción es bastante buena si se considera que el municipio no va a dejar totalmente en manos de un tercero la prestación del servicio, pues, a parte de cumplir con las obligaciones de Ley en cuanto a velar por la calidad, cobertura y eficiencia del servicio, también administrará la empresa a través de los representantes en la Junta Directiva de la sociedad en la medida que la conformación del capital accionario lo permita. Con esta opción se logra que se venza el temor del sector privado a arriesgar un capital para la conformación de la sociedad, puesto que va a ser el mismo quien finalmente administre la sociedad. Adicionalmente se obtienen unos beneficios adicionales como son por ejemplo, se termina el problema financiero para el municipio; cuando se constituye la sociedad se espera que esta genere rendimientos por lo que el municipio puede recibir utilidades de acuerdo con la conformación accionaria; se aumenta la cobertura del servicio tanto en barrido como en recolección de acuerdo con la exigencia que haga el municipio cuando constituye la sociedad; la capacidad de gestión aumenta enormemente, pues al tratarse de una empresa privada esta se rige por las normas establecidas en el Código de Comercio.

4. Por último que una empresa privada incurriere en el mercado de servicio. En esta opción lo que se tiene es una empresa con el capital 100 % privado, pero que en todo caso sea una empresa de servicios públicos, la que aprovechando lo expresado en la Ley 142, entra a competir abiertamente con las empresas ya existentes. Esta opción es válida ya que para una empresa de este tipo tener y sostener un mercado donde el usuario tiene libertad de escoger su prestador, debe prestar el servicio con una excelente calidad y a un bajo costo para el usuario. Esta opción genera varios inconvenientes, uno es que cualquier persona entra a competir sin cumplir con los más mínimos requisitos para considerarse realmente como una empresa prestadora del servicio público domiciliario de aseo. Existe un gran vacío en la Ley, aquí retomo las palabras del doctor Enrique Ramírez Yañez, Superintendente de Servicios Públicos, cuando en el discurso pronunciado en la instalación del Congreso Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios en la ciudad de Cartagena manifestó “El caso del aseo es también diferente. Creo que el celo de la legislación por garantizar la competencia fue en este caso excesivo, por que en la práctica de algunas ciudades hemos visto que cualquiera que compre una volqueta vieja y tres escobas en una tienda, se proclama flamante prestador del servicio de aseo, en perjuicio de las empresas serias y organizadas. Creo que debemos, entre todos los interesados, buscar la solución a tan espinoso asunto”. Estas palabras del señor Superintendente nos son más que la ratificación de lo aquí expresado. En la práctica, existe una gran mayoría de empresas serias, con una estructura organizacional que cumple con todos los requisitos exigidos por la Ley, que tienen que atender los usuarios de los estratos uno, dos tres y cuatro, que tienen que atender la zona rural, que deben efectuar las labores en las zonas que prácticamente no tiene dueño, como son los parques, polideportivos, avenidas, etc. y que tienen que venir a soportar una competencia que solo quiere atender los usuarios de los estratos cinco y seis y al sector comercial e industrial. La pregunta es, ¿hasta donde se puede obligar a la empresa que presta el servicio de aseo en los estratos bajos a continuar haciéndolo si la competencia no lo quiere hacer?. Es necesario pues de manera urgente que se regule el acceso de nuevos prestadores del servicio público domiciliario de aseo con el fin de que la competencia sea de una manera adecuada y que esta se de con calidad y precios, pero siempre teniendo en cuenta que las responsabilidades también deben ser compartidas.

Caso EMAS S.A. E.S.P.

A continuación haré un pequeño recuento de la experiencia vivida por la ciudad de Manizales en el proceso de transformación del servicio domiciliario de aseo y la posterior conformación de la Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P. –EMAS-.

En Manizales, el servicio público domiciliario de aseo venía siendo prestado desde 1.962 por las Empresas Públicas de Manizales, un servicio que se podía considerar de buena calidad comparado con el contexto nacional, se tenía en el área urbana una cobertura del 94 % en recolección y 96 % en barrido, en la zona rural era prácticamente nulo y en disposición final se llevaba el 50 % de las basuras que se recogían en el municipio de Manizales, sin embargo se tenía un problema financiero ya que los costos del servicio venían siendo cubiertos no solo por los recaudos de las tarifas establecidos, sino también por transferencias de dineros de las utilidades generadas por otros servicios que prestaban las Empresas Públicas y básicamente del servicio de teléfonos.

Con la expedición de la Ley 142 de 1.994 por parte del Congreso de la República se vio la posibilidad de solucionar el problema financiero que se tenía en ese momento en las Empresas Públicas de Manizales. Desde el mismo momento en que se conoció el borrador de la Ley, se empezó a trabajar en el proyecto de transformación del servicio. El seis de diciembre de 1.994, después de cumplir con los requisitos que en ese momento exigía la Ley se constituyó la Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P. –EMAS-, empresa privada de acuerdo a la Ley 142, ya que el 49 % de las acciones quedó en manos de las entonces Empresas Públicas de Manizales y el 51 % pertenece al sector privado.

Para la constitución de la sociedad, se valoró la concesión del servicio, la cual fue aportada en especie al capital de la nueva sociedad, esta valoración fue realizada y se determinó que era equivalente al 12,5 % de las acciones más el 7 % de la facturación durante 20 años. Para la entrega de la concesión, fueron definidas unas condiciones que se debían cumplir en la prestación del servicio público domiciliario de aseo, al igual que la zona de operación.

La Junta Directiva de la Empresa Metropolitana de Aseo S.A.E.S.P. –EMAS-, determinó que se continuaría con la misma estructura tarifaria que tenía en ese momento la Empresas Públicas de Manizales. La operación del servicio se inició el 15 de febrero de 1995, con una cobertura del 100 % en barrido y recolección puerta a puerta aunque se tengan sitios inaccesibles en vehículo y con una disposición final en relleno sanitario del 100 % de los desechos de la ciudad de Manizales. Se inició también un proceso de ampliación de la cobertura en la zona rural del municipio, y fue así como de una manera muy rápida logramos llegar a tener una cobertura del 95 % en las concentraciones rurales y las vías de acceso a las mismas.

La administración de la Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P. se dio a la tarea de incrementar los servicios prestados y llegar a nuevos clientes, a través de las formas de contratación que permite la Ley 142, y es así como en cuatro años y medio prestamos la totalidad del servicio domiciliario de aseo en Manizales, Chinchiná, Palestina, Risaralda, Belalcazar, Anserma y Pasto y vendemos servicios o lo prestamos parcialmente o estamos asociados en Cajicá, Neira, Aranzazu, Salamina, San Feliz, La Merced, Marmato, Supía, Villamaría y Santa Rosa de Cabal.

Adicionalmente, la Empresa Metropolitana de Aseo S.A.E.S.P. opera la escombrera municipal y se encuentra en el proceso de montaje del proyecto de Manejo de Desechos Biomédicos y Peligrosos, proyecto mediante el cual, como su nombre lo indica, esperamos darle un manejo adecuado intra y extra hospitalario a los desechos biomédicos producidos por clínicas, hospitales, centros de salud, centros médicos, centros odontológicos, etc., que se produzcan en la ciudad de Manizales y su área de influencia.

En la actualidad la Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P., se encuentra incursionando en nuevos mercados en el país, e incluso lo está haciendo también en el exterior, con esto logramos afianzar aún más financieramente la Empresa con un servicio de excelente calidad, lo que nos valió que la Presidencia de la República, el Ministerio de Desarrollo Económico y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios nos otorgaran el Premio Supergestión en su primera versión en el mes de abril de 1999. El haber logrado este premio es una muestra de que la participación del sector privado en la gestión y aporte de capital en las empresas de servicios públicos domiciliarios, no solo es viable, sino que también puede ser exitosa a tal punto que la forma de operar tanto administrativa como técnicamente esta empresa puede ser puesta como ejemplo a otras entidades para mejorar la prestación del servicio público domiciliario de aseo, logrando que así gane el usuario, gane el municipio como inversionista y gane el sector privado.